图书情报工作
第63卷 第9期 2019年5月

中英两国公共图书馆法比较研究
——基于图书馆治理理论

朱志鹏
华南师范大学经济与管理学院 广州 510006

摘要：[**目的/意义**]从图书馆治理的角度比较中英两国公共图书馆法的异同，揭示两国公共图书馆法的差异，从而获得关于我国公共图书馆法的有益启示。[**方法/过程**]首先，分别阐明两国公共图书馆法的基本情况、立法目的与治理目标；其次，分析两国公共图书馆法蕴含的治理结构，归纳其治理单元、治理主体与治理评价；最后，比较两国公共图书馆法治理要素的异同，并在此基础上进行总结与思考。[**结果/结论**]我国公共图书馆法应当灵活应用图书馆治理理论；适当扩大治理单元；严格区分建设主体与管理主体；深入推进管理主体法人化；充分监督建设主体。

关键词：中国公共图书馆法　英国公共图书馆法　公共图书馆治理　中英比较
分类号：G259
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2019.09.002

《中华人民共和国公共图书馆法》（以下简称《中国公共图书馆法》）的颁布与实施对于我国具有重要意义，自正式颁布以来就是图书馆界的研究热点。学者们不仅立足于法律整体，解读法律贡献[1]、整体框架[2]与基本信息[3]，而且聚焦于法律部分条款，围绕图书馆的构成要素研究总分馆体系建设[4]、读者权利[5]、呈缴本制度[6]等主题。尽管研究主题多样，但均为本土化研究，缺乏对国外法律的借鉴。

《公共图书馆与博物馆法》（1964 *Public Libraries and Museums Act*，以下简称《英国公共图书馆法》）对于英国来说同样意义重大——“英国现代意义上的图书馆始于该法律的生效”[7]。因为该法首次提出“政府承担监督图书馆服务的责任”[8]，所以该法的颁布可以被视作英国图书馆事业发展的分水岭。此外，该法条款也被写进图书馆发展报告[9]，所以该法具有一定的研究价值。目前，对《英国公共图书馆法》的研究主要集中在背景、内容与实施效果[10]、特点[11]、对图书馆事业的作用[12]，而缺乏结合我国公共图书馆法的研究，因此本研究基于图书馆治理理论对中英两国公共图书馆法进行全面系统的分析，揭示两国公共图书馆法的异同，为我国公共图书馆法的实施与完善提供参考。

1 图书馆治理概述

公共图书馆法是一个国家公共图书馆治理的基本制度规范，其颁布及完善保证了该国公共图书馆治理活动的正常进行[13]。由于公共图书馆法与公共图书馆治理密不可分，所以运用图书馆治理理论能够深入剖析公共图书馆法，从而更有针对性地比较两国公共图书馆法。

1.1 图书馆治理的内涵

根据蒋永福的阐述，图书馆治理是政府等承担图书馆所有者或者代表身份的组织实体对图书馆事务的谋划、组织、协调及其行动的过程。该过程涉及治理单元、治理主体和治理评价这3个结构性要素。其中，治理单元是指实施图书馆治理的特定区域，一个图书馆治理单元就是由同一个主管部门统一管理的图书馆群；治理主体是指一个图书馆治理单元内图书馆所有者以及承担图书馆所有者代表职责的代理者，主要包括执行主体、所有者主体、建设主体、管理主体；治理评价就是依据某种评价标准对治理活动过程及其结果进行测评，以检验其治理效果的过程[14]。

1.2 图书馆治理的研究进展

我国的图书馆治理研究始于21世纪初，10余年来

作者简介：朱志鹏（ORCID：0000-0002-5010-3652），硕士研究生，E-mail：zzpnj199535@foxmail.com。
收稿日期：2018-09-09　修回日期：2018-12-13　本文起止页码：12-20　本文责任编辑：王传清

取得了一系列颇具指导意义的理论成果[15]。目前,我国图书馆治理的研究较为成熟,其研究进程可分为治理理念的引入[16]、治理结构的优化[17]以及图书馆理事会制度的专门研究[18]3 个阶段。当前研究主要集中在国外图书馆法人治理的介绍[19]、国内法人治理结构的建设方面[20]。值得一提的是,由于我国公共图书馆法颁布较晚,而图书馆治理研究开展较早,所以目前图书馆治理领域缺乏结合我国公共图书馆法的相关研究,仅杨娟、刘澍[21]引入图书馆治理理论对《公共图书馆法(征求意见稿)》进行修正。因此,运用图书馆治理理论研究公共图书馆法不仅可以为图书馆治理理论的应用开拓新的空间,也能为图书馆法律的研究提供新的视角。

2 两国公共图书馆法概述

国家的扶持和保护是图书馆发展的不可或缺的条件,国家干预图书馆发展的手段之一就是制定相关法律法规,法律是图书馆得以发展的重要保障[22]。图书馆法不仅反映国家对图书馆事业的重视程度,也体现国家希望通过图书馆法达成的目标以及达成目标的治理路径。本研究将从基本情况、立法目的、治理目标 3 个方面分别阐述中国和英国的公共图书馆法。

2.1 基本情况概述

本研究将图书馆法的基本情况分为 3 个方面,即法律的通过与实施日期、法律条文的内容和数量、法律意义。

2.1.1 《中国公共图书馆法》基本情况 《中国公共图书馆法》作为中国现行的公共图书馆法,于 2017 年 11 月 4 日经人民代表大会通过,2018 年 1 月 1 日正式实施。该法分为总则、设立、运行、服务、法律责任以及附则六大章节,合计 55 个条款。就法律意义而言,该法是公共图书馆事业进入图书馆法治阶段的产物,是公共文化服务体系建设与发展的一个重要成果[23],具有里程碑意义。

2.1.2 《英国公共图书馆法》基本情况 《英国公共图书馆法》是英国苏格兰和威尔士地区现行的公共图书馆法,于 1964 年 7 月 31 日经英国下议院通过,1965 年 4 月正式实施。该法分为公共图书馆服务、博物馆和美术馆、通则、附录四大板块,合计 26 个条款。其中涉及公共图书馆的条款共计 17 个。就法律意义而言,在英国影响深远,虽然公布已经 40 多年了,其后也公布了图书馆法,但它仍是英国目前执行的公共图书馆法[24]。

2.1.3 两国图书馆法基本情况的差异 由表 1 可见,《中国公共图书馆法》的制定与实行起步较晚,通过的时间与实施的时间远远落后于英国,不过其法律条文的数量多于英国。总体来说,两部法律是不同历史背景、不同现实国情下的产物,对于制定的国家来说都产生重大影响,具有深刻意义。

表 1 中英两国图书馆法基本情况比较

基本情况	《中国公共图书馆法》	《英国公共图书馆法》
通过时间(年月)	2017 年 11 月	1964 年 7 月
实施时间(年月)	2018 年 1 月	1965 年 4 月
法律条文数量(个)	55	17
对本国的影响	具有里程碑意义	影响深远

2.2 立法目的

立法目的是立法者希望通过所立的法来实现理想和目标。图书馆法的立法目的一般置于开头,可以视作该法的宗旨。从作用上看,立法目的不仅明确图书馆法的价值定位、界定图书馆法的性质,而且决定了具体法律条文的架构[25]。

2.2.1 《中国公共图书馆法》的立法目的 《中国公共图书馆法》第 1 条规定了立法目的,即促进公共图书馆事业发展,发挥公共图书馆功能,保障公民基本文化权益,提高公民科学文化素质和社会文明程度,传承人类文明,坚定文化自信[26]。一方面,从法律内容的维度上看,《中国公共图书馆法》从公民、图书馆、图书馆事业以及国家社会 4 个维度阐明立法目的,其目的是为了保障公民的公共文化权利;另一方面,从法律条文的架构上看,《中国公共图书馆法》从总则、设立、运行、服务、法律责任 5 个方面展开,涵盖多个权责主体,既有义务规范又有权利保障。

2.2.2 《英国公共图书馆法》的立法目的 《英国公共图书馆法》也在引言部分陈述了立法目的,有两个方面:①规定国务大臣有权监督英格兰和威尔士的公共图书馆服务;②管理和改进英格兰和威尔士的公共图书馆、博物馆和美术馆服务[8]。一方面,从法律内容的维度上看,《英国公共图书馆法》仅从图书馆的维度阐明立法目的,出发点是为了治理图书馆;另一方面,从法律条文的架构上看,《英国公共图书馆法》围绕图书馆委员会和主管机构展开。

2.2.3 两国图书馆法立法目的的差异 如表 2 所示,比较中英两国图书馆法的立法目的可以发现,中英两国图书馆法存在差异。因为中英两国图书馆法立法目的在出发点方面存在本质区别,即《中国公共图书馆法》是为了保障公共文化权利;而《英国公共图书馆

法》是为了治理图书馆，所以中英两国图书馆法在内容维度、条文架构方面也存在不同之处，主要表现为：《中国公共图书馆法》的内容维度多元，相应的法律条文架构也较为全面；而《英国公共图书馆法》的内容维度单一，相应的条文架构的针对性较强。

表 2　中英两国图书馆法立法目的比较

立法目的	《中国公共图书馆法》	《英国公共图书馆法》
出发点	公共文化权利的保障	图书馆的治理
内容维度	公民、图书馆、图书馆事业、国家社会	图书馆
条文架构	总则、设立、运行、服务、法律责任	图书馆委员会和主管机构

2.3　治理目标概述

与立法目的类似，图书馆的治理目标也是图书馆治理主体希望通过治理图书馆实现的理想和目的。因为图书馆治理与法律密切相关，所以图书馆法的立法目的能够体现本国公共图书馆的治理目标。因此，中英两国图书馆治理目标会因为两国图书馆法立法目的不同而有所区别。

2.3.1　《中国公共图书馆法》体现的治理目标　《中国公共图书馆法》的立法目的是保障公民基本文化权益，提高公民科学文化素质和社会文明程度[26]。这体现社会层面的治理目标。从全社会的角度看，图书馆治理的目标就是使图书馆服务作为公共文化服务体系的重要组成部分发挥其应有的作用，更好地实现公民的文化权利、提升国家和民族的文化实力[14]。

2.3.2　《英国公共图书馆法》体现的治理目标　《英国公共图书馆法》的立法目的涉及"国务大臣监督公共图书馆服务、管理和改进公共图书馆服务"[8]。这体现公共图书馆层面的治理目标。因为公共图书馆层面的治理目标就是完善图书馆的管理，提升图书馆的服务。从公共图书馆的角度而言，图书馆治理就是为了协调和调动所有图书馆利益相关者的共同利益诉求，形成覆盖全社会的、普遍均等的公共图书馆服务网络体系[14]。

2.3.3　两国图书馆法治理目标的差异　比较中英两国图书馆法的治理目标（见表 3）可以发现，中英两国图书馆治理目标在治理层面、治理对象以及治理性质 3 方面存在差异。结合图书馆法的立法目的进行分析，可以看出《中国公共图书馆法》体现社会层面的治理目标，主要针对社会图书馆事业进行综合治理；《英国公共图书馆法》体现公共图书馆层面的治理目标，主要针对图书馆主管部门进行专门治理。

表 3　中英两国图书馆法治理目标的比较

治理目标	《中国公共图书馆法》	《英国公共图书馆法》
治理层面	社会	公共图书馆
治理对象	社会图书馆事业	图书馆主管部门
治理性质	综合性	专门性

3　两国公共图书馆法的治理要素

公共图书馆的治理活动涉及 3 个结构性要素：治理单元、治理主体和治理评价[14]。

3.1　治理单元

中国的公共图书馆治理单元与行政区划一致。《中国公共图书馆法》第 5 条规定县级以上地方人民政府文化主管部门负责本行政区域内公共图书馆的管理工作[26]。英国则并非如此，其图书馆治理单元可以跨行政区域。《英国公共图书馆法》第 4 条规定：图书馆主管机构的相关职能在与其行政区域一致的范围内（本法中指"图书馆服务区"）行使，或者在根据下述第 5 条成立联合委员会的情况下，组成委员会的主管机构的服务区将形成联合委员会的服务区；并且，如果主管机构认为适宜，也可以在图书馆服务区外的其他区域行使[8]。该条文有两层含义：在英格兰和威尔士地区，对于未成立联合委员会的地方政府来说，图书馆治理单元与其行政区划一致；而对于成立联合委员会的地方政府来说，图书馆治理单元可以是跨行政区划的。

3.2　治理主体

治理主体可分为执行主体、所有者主体、建设主体与管理主体。其中，执行主体是指执行或落实管理主体决策的主体，一般指馆长及副职，所有者主体是对图书馆事务具有最终决定权的全体居民；建设主体是指在一个图书馆治理单元中能够保障公共图书馆建设所需经费的政府、团体或个人；管理主体是指在一个治理单元内，由建设主体提议组建并经所有者主体认可或同意的、负责图书馆发展重大决策事务的实体性管理部门[14]。

3.2.1　执行主体　中英两国的图书馆法都对执行主体有一定的条件限制。《中国公共图书馆法》对馆长和馆员的知识能力提出要求。该法第 19 条规定公共图书馆馆长应当具备相应的文化水平、专业知识和组织管理能力[26]；规定图书馆员应当具备相应的专业知识与技能[26]。《英国公共图书馆法》尽管没有对馆长和馆员作出规定，但有涉及管理机构图书馆委员会成员的条款。该法第 2 条规定：每个图书馆顾问委员会应包括对公共图书馆服务具有管理经验的人员，还应

包括对其他机构管理的图书馆具有管理经验的人员[8]。

3.2.2 所有者主体 中英两国公共图书馆的所有者主体是人民。《中国公共图书馆法》在一定条件下保障所有者主体的权利,在此基础上不仅明确所有者主体拥有的权利,还对所有者主体进行细分。该法第33条规定公共图书馆应当按照平等、开放、共享的要求向社会公众提供服务[26]。这体现出图书馆法律保障所有者主体获得平等、开放、共享的公共图书馆服务。在此基础上该条款进一步明确所有者主体获得的服务内容,共有4个方面:文献信息服务、场地开放、讲座培训以及其他服务[26]。第34条将所有者主体细化为儿童、老年人和残疾人等,同时针对不同的群体提供专门的服务。不仅规定在馆内设立儿童阅览区域、提供专门的儿童服务,而且要求考虑老年人和残疾人等群体的特点[26]。这反映出《中国公共图书馆法》充分保障不同类型所有者主体的权益,从而更好地为他们服务。当然,所有者主体享受公共图书馆服务并不是无条件的,其所获得服务的前提是履行法定义务。这在第44条有明确规定,即读者应当遵守公共图书馆的相关规定,自觉维护公共图书馆秩序,爱护公共图书馆的文献信息、设施设备,合法利用文献信息;借阅文献信息的,应当按照规定时限归还[26]。

《英国公共图书馆法》也是在一定条件下保障所有者主体的权利。该法第7条规定:每个图书馆主管机构的职能是向所有希望利用图书馆的人提供全面而高效的图书馆服务[8]。这也同样反映出英国公共图书馆法保障所有者主体获得图书馆服务。同时,该法律还进一步明确了图书馆服务的内容。第7条还规定:图书馆主管机构应确保文献资料在数量、范围和质量上满足成年人和儿童的需求;鼓励成年人和儿童充分利用图书馆的服务[8]。此条款从数量、范围和质量3个具体维度阐明所有者主体应当享有的文献服务。不过,从法律条文上看,英国的所有者主体仅分为成年人和儿童,没有进一步细分至特殊人群。此外,英国的所有者主体也受到法定义务的约束。第19条规定地方政府可以制定附则规制馆舍内相关人员的行为,有权禁止违反附则的人员入内甚至对其进行驱逐[8]。

3.2.3 建设主体 建设主体可分为单级独立建设主体与联合建设主体。在一个治理单元内由一个独立的政府负责提供公共图书馆服务,可称为单级独立建设主体;由两个或两个以上政府负责在共同辖区内共同提供图书馆服务,可称为联合建设主体[27]。

从法律意义上说,被法律赋予承担提供公共图书馆服务责任的政府,就是法定的公共图书馆建设主体[14]。中国政府被法律赋予承担公共图书馆服务的责任。《中国公共图书馆法》第14条规定:县级以上人民政府应当设立公共图书馆[26]。第6条规定:境外自然人、法人和其他组织可以依照有关法律、行政法规的规定,通过捐赠方式参与境内公共图书馆建设[26]。由此可见,中国政府是公共图书馆建设主体,其他组织和个人可以参与建设。同时,因为法律没有规定两个及以上的政府可以联合建立图书馆,所以我国政府是单级独立建设主体。

与中国相同,英国政府也是法定的公共图书馆建设主体。《英国公共图书馆法》第7条规定:每个图书馆主管机构的职能是向所有希望利用图书馆的人提供全面而高效的图书馆服务[8]。由此可见,法律规定英国政府是公共图书馆建设主体。此外,该法第5条规定:两个或两个以上的图书馆主管机构可以组成联合委员会,该联合委员会直接取代单独的图书馆主管机构[8]。由此不难看出,英国除单级独立建设主体外还存在联合建设主体。

3.2.4 管理主体 中国公共图书馆的管理主体是政府的文化主管部门。《中国公共图书馆法》第5条规定:国务院文化主管部门负责全国公共图书馆的管理工作,县级以上地方人民政府文化主管部门负责本行政区域内公共图书馆的管理工作[26]。事实上,除了政府以外的其他组织也能参与公共图书馆的管理。第23条规定:国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理[26]。因为现阶段法人治理模式尚未完全推广,所以政府始终牢牢占据管理主体地位。中国法律不仅规定管理主体,还进一步明确其职能。第18条规定:文化主管部门应当在其网站上及时公布本行政区域内公共图书馆的相关信息[26]。

英国公共图书馆的管理主体不是政府,而是由政府组建的图书馆委员会。《英国公共图书馆法》不仅规定了管理主体,还进一步阐述其人员构成与职能。该法第3条规定:国务大臣应通过命令指明图书馆分区的范围并为每个图书馆分区制定规划,分区图书馆委员会的多数委员应由分区内图书馆主管机构的成员组成。其职能是安排并监督分区内的图书馆工作[8]。

3.3 治理评价

综合中英两国图书馆法的内容上看,治理评价可分为监督考核与惩罚处理。其中,监督考核是指监督

图书馆的主管政府，考核图书馆的绩效；惩罚处理是指惩罚渎职的政府，制止与纠正其不法行为。

3.3.1 监督考核 实施治理评价，要求在管理方式上实行绩效管理[14]。《中国公共图书馆法》涉及公共图书馆的绩效考核。该法第47条规定：文化主管部门应当制定公共图书馆服务规范，对公共图书馆的服务质量和水平进行考核[26]。《英国公共图书馆法》未涉及图书馆的绩效考核，而是明确规定监督政府。该法第1条规定：国务大臣负责监督英格兰和威尔士地方政府提供的公共图书馆服务[8]。此条款表明地方政府受到国务大臣监督。同时，国务大臣也受到两院监督。该法第17条规定：国务大臣应每年向议会两院递交其根据本法履行职能的报告[8]。述职报告的提交主管图书馆的国务大臣受到议会两院监督。可见《英国公共图书馆法》具有建设主体内部层层监督的特点。

3.3.2 惩罚处理 《中国公共图书馆法》对渎职的政府部门进行惩罚。该法第52条规定：文化主管部门或者其他有关部门及其工作人员在公共图书馆管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分[26]。此条款不仅明确指出政府渎职的3个表现，还将惩处对象落实至部门直接负责人。《英国公共图书馆法》主要阐述对失职政府的处理措施。该法第10条规定：国务大臣有权处罚不作为的图书馆主管机构。一旦确认图书馆主管机构未履行其职责，就可以通过公告警示并且给予指导，命令其在指定的时间内补救，从而杜绝不尽责行为的发生[8]。此条款规定图书馆主管机构受国务大臣惩处。国务大臣有权警告图书馆主管机构，纠正其不法行为。

4 两国公共图书馆法治理要素的异同

中英两国图书馆法在治理单元、治理主体与治理评价这几个治理要素方面既有区别又有联系。如表4所示：

表4 中英两国图书馆法治理要素的比较

治理要素		《中国公共图书馆法》	《英国公共图书馆法》
治理单元		与行政区划一致	与行政区划不一致
治理主体	执行主体	馆长、馆员	图书馆委员会成员
	所有者主体	人民	人民
	建设主体	中国政府	英国政府
	管理主体	文化主管部门	图书馆委员会
治理评价	监督考核	存在考核条款	存在监督条款
	惩罚处理	惩罚主管领导	惩罚主管部门

笔者将在比较中英两国图书馆法治理要素的基础上分别阐述两国图书馆法的相同点和不同点。

4.1 相同点

中英两国图书馆法在执行主体、所有者主体、建设主体以及管理主体这4个方面存在相同之处。

4.1.1 明确执行主体的上岗资格 图书馆治理的执行主体主要指馆长、馆员等执行决策的工作人员。中英两国图书馆法都明确规定图书馆的执行主体应当具备的上岗资格。其中，《中国公共图书馆法》在文化素养、业务知识和能力上对馆长和馆员提出一定的要求；《英国公共图书馆法》则在工作经历上对图书馆委员会的工作人员提出一定的要求。综合两国图书馆法的内容可以发现，无论是理论知识还是实践经验，两国都是从法律上为执行主体设置一定的门槛，足以证明图书馆治理不是任何人都能胜任的工作，需要执行主体具备一定的专业性。

4.1.2 保障所有者主体的权利 中英两国图书馆法明确规定图书馆治理的所有者主体是人民，充分保障所有者主体的权利。其中，《中国公共图书馆法》首先阐述了包括文献信息服务在内的4个方面服务内容，其次细分所有者主体类别，令不同的群体在图书馆内获得专门的服务，最后还规定所有者主体在行使权利时应当履行的义务；《英国公共图书馆法》详细阐明所有者主体应当获得的文献服务，从文献的数量、范围和质量3个方面根本保证所有者主体获得的文献。同时也规定所有者主体的权利受到法律制约。综合两国图书馆法的内容可以发现：一方面，两国图书馆法均进一步明确了所有者主体的权利，保障所有者主体免费、平等地获得文献信息服务；另一方面，所有者主体行使其权利是有条件的，在行使权利的同时需要履行一定的义务。

4.1.3 惩处建设主体的渎职行为 中英两国图书馆法均惩处在图书馆治理过程中渎职的建设主体，而两国图书馆治理的建设主体均为政府，即中英两国政府在图书馆治理过程中均受到图书馆法的规制。其中，《中国公共图书馆法》不仅列举了3种渎职行为，还明确追究渎职部门责任人的法律责任。《英国公共图书馆法》规定国务大臣有权监督与惩罚图书馆主管部门，同时还阐述相关情形下的应对与惩罚措施。国务大臣一旦发现图书馆主管部门存在不法行为，就有权对其警告、命令与指导，情节严重的可以直接撤除相关机构。总之，中英两国图书馆法都通过惩罚的手段规制图书馆建设主体，督促其依法行政、尽职尽责。

4.1.4 推动管理主体法人化 法人是指具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织[28]。管理主体法人化是指由相对独立的组织机构(独立于政府之外)扮演管理主体的角色。管理主体法人化可以理解成对公共图书馆施行法人治理。

中英两国图书馆法均涉及施行法人治理的规定。其中,《中国公共图书馆法》没有硬性规定施行法人治理,而是将法人治理作为一种国家倡导的管理模式加以推行,目前政府始终牢牢占据管理主体的地位。《英国公共图书馆法》硬性规定实施法人治理,因为它规定图书馆委员会是管理主体。而英国的图书馆委员会是处于政府部门和图书馆之间的一种准自治机构[29],它不属于政府部门但在一定程度上受到政府管理,并承担一定职能的机构[29]。实际上这就是一种法人治理结构。总体来说,中英两国图书馆法均推动本国的公共图书馆施行法人治理。

4.2 不同点

中英两国图书馆法在治理单元、建设主体与管理主体的关系、建设主体这 3 个方面存在差异。

4.2.1 治理单元与行政区划的一致性 中国的公共图书馆治理单元与行政区划一致,而英国并非如此,其图书馆治理单元可以跨行政区域。从建设主体的类型上看,《中国公共图书馆法》没有规定两个及以上的政府可以联合建立图书馆,所以中国政府是单级独立建设主体,治理单元与行政区划一致。而《英国公共图书馆法》规定地方政府可以成立联合委员会共建图书馆,所以部分英国政府是联合建设主体,治理单元与行政区划一致。

深究治理单元和行政区域的关系不难发现,联合建设情况下地方政府的图书馆治理单元的范围扩大,由本行政区域延伸到其他政府的行政区域。因此,对于英国地方政府来说,在联合建设图书馆的情况下,公共图书馆治理单元的范围大于自身的行政区划。

4.2.2 建设主体与管理主体的一致性 中国公共图书馆的建设主体是地方政府,管理主体是政府的文化主管部门,所以中国公共图书馆的建设主体与管理主体一致,都是政府。不过英国并非如此,其公共图书馆的建设主体是政府,管理主体是图书馆委员会。根据上文所述,图书馆委员会并非政府,因此,英国的建设主体与管理主体相互区别,两者各自独立。

事实上,建设主体与管理主体不一致有利于图书馆治理。因为两者各自独立,一方面符合法人治理的实施要求,即把决策层、执行层和监督层相分离,是法人治理结构的制度性特征[30];另一方面能够避免政府的行政权力对图书馆工作的过分干涉。在以地方政府为建设主体的图书馆治理单元中,非常有必要设立介于建设主体与执行主体之间的管理主体,避免了政府权力对图书馆事物的“长驱直入”,体现了统治权与管理权的分离[27]。

4.2.3 建设主体的职能 因为中国图书馆治理的建设主体和管理主体具有一致性,建设主体同时也是管理主体,而英国图书馆治理的建设主体和管理主体相对独立,所以中国建设主体职能的内容比英国丰富。仅从建设对象的数量来看,中国的建设对象除了图书馆外还有公共图书馆服务网络、数字服务网络以及总分馆制。而英国的建设对象仅为图书馆,所以英国的建设主体在建设对象的数量上少于中国,职能内容因而不够丰富。

中国建设主体的职能不仅内容比英国丰富,而且更具特色,主要有两大特色:①时代特色,无论是推动运用现代信息技术和传播技术、建设数字网络还是网站信息公开,都体现出中国建设主体与时俱进。②中国特色,无论是推进图书馆服务向城乡基层延伸以缩小城乡差距,还是扶持边疆、贫困等地区图书馆事业的发展以缩小发达和落后地区的差距,都体现出中国建设主体保障社会均等。而英国建设主体的职能仅仅是提供图书馆服务,不仅内容不够丰富,而且不具备突出特点。

4.2.4 建设主体的监督 建设主体的监督是指在图书馆法中规定建设主体应当受到监督。在这一方面《中国公共图书馆法》是空白的,没有涉及监督政府的条文。与之相反,《英国公共图书馆法》包含监督政府的条文且较为详尽。它规定国务大臣监督图书馆的主管部门,而国务大臣通过向议会两院主动提交述职报告等方式接受其监督,反映英国图书馆建设主体内部层层监督的特征。这样不仅能够规范公共图书馆的治理工作,而且有助于提升公共图书馆的治理质量。

事实上,仅从监督层面而言,《中国公共图书馆法》并非未提及监督。不过其监督对象单一,仅仅是图书馆。而从《英国公共图书馆法》中可以看出,其监督对象多元,既有政府,又有图书馆委员会,涉及建设主体和管理主体这两大治理主体,监督的覆盖面广。

5 完善《中国公共图书馆法》的对策

立法缺位是掣肘我国图书馆治理迈向法治化的主

要症结[15],《中国公共图书馆法》自实施以来在很大程度上缓解了这一症结,不过尚未根除。通过与《英国公共图书馆法》的比较后可以发现,我国公共图书馆法在图书馆治理方面仍存在不足。因此,本研究立足于图书馆治理理论为我国公共图书馆法的完善建言献策。

5.1 灵活应用图书馆治理理论

公共图书馆治理理论不仅是制定与完善公共图书馆法的重要依据,也是公共图书馆法的重要理论基础。因此,《中国公共图书馆法》应当灵活应用图书馆治理理论,增强自身的管理性。具体表现为两个方面——优化立法目的与完善治理要素。

从立法目的角度而言,《中国公共图书馆法》立足于宏观社会,覆盖面广、综合性强,其立法目的主要体现社会层面的治理目标。尽管社会层面的治理目标是面向全社会的图书馆事业进行综合治理,较为全面,但在治理深度上略显不足,因此,《中国公共图书馆法》应当借鉴《英国公共图书馆法》,优化立法目的,聚焦治理对象,增强治理的专门性与针对性,从而通过立法目的凸显公共图书馆层面的治理目标。

从治理要素而言,尽管《中国公共图书馆法》涉及到治理单元、治理主体与治理评价要素,但因为没有对其做出明确规定而稍显不足,因此,《中国公共图书馆法》应当在内容上完善图书馆治理元素,对治理单元、建设主体与管理主体进行明确规定。

5.2 适当扩大治理单元

中国的公共图书馆治理单元与行政区划一致。而中国各地区发展不平衡的现象极为普遍,图书馆治理单元的建设不可避免地受到地方条件的制约。对于发展落后的地区来说,其图书馆治理单元的建设相对而言无法顺利展开。所以出于实际情况的考虑,图书馆治理单元与行政区域一致的规定应当被打破,图书馆治理单元应适当扩大。

如何扩大治理单元?《英国公共图书馆法》规定地方政府可以成立联合委员会共建图书馆,其治理单元可以延伸到其它行政区划。这一规定值得《中国公共图书馆法》效仿,图书馆治理单元可以通过两个及以上的地方政府共建图书馆的方式扩大。值得一提的是,地方政府共建图书馆与图书馆联盟有所区别。前者是图书馆建设上的横向联动;后者则是图书馆管理上的馆际合作。此外,在总分馆建设的基础上共建图书馆能够保证图书馆的建设既能纵向贯通又能横向联动,从而推动图书馆网络的全面覆盖。

5.3 严格区分建设主体与管理主体

一旦地方政府共建图书馆、扩大治理单元,图书馆法就要严格区分建设主体和管理主体,从而避免造成不同行政区划的管理主体权力交叉、管理混乱的现象。尽管《中国公共图书馆法》规定公共图书馆的建设主体是地方政府,管理主体是文化主管部门,但实际上建设与管理的职责都由政府承担。虽然在现行的行政体制下管理主体无法完全脱离政府,但因为有法人治理结构的存在,管理主体政府以外可以是相对独立的第三方机构,这是管理主体与建设主体最大的区别。

同时,严格区分建设主体与管理主体不仅意味着区分这两个对象,还意味着划清两者的权力界限,明确其各自的权责与职能。只有建设主体与管理主体各司其职才能保证图书馆治理的成效。综上所述,无论是否扩大治理单元都要严格区分建设主体与管理主体,建设主体与管理主体的区分也是推进管理主体法人化与监督建设主体的前提。

5.4 深入推进管理主体法人化

在严格区分建设主体与管理主体的基础上要进一步明确管理主体中的法人治理结构。《中国公共图书馆法》仅仅倡导管理主体法人化,既没有对其做出硬性规定,也没有阐明法人治理应当如何施行。尽管这样能够给地方政府留下可发挥的空间,但也会造成地方政府不作为或者实施不当。因此,《中国公共图书馆法》应当对法人治理的运作进行明确规定。只有通过明文规定才能为法人治理的实施提供足够的支撑,深入推进管理主体法人化。

《中国公共图书馆法》可以效仿《英国公共图书馆法》,规定成立第三方机构图书馆理事会,赋予其管理权,围绕图书馆理事会的构成、职权、人事等对图书馆理事会的运作进行规定。从法律上确立图书馆理事会对图书馆事务的管理权才能真正推动管理主体的法人化。

5.5 充分监督建设主体

在严格区分建设主体与管理主体的基础上要充分监督建设主体。《中国公共图书馆法》仅有条文涉及监督图书馆,而对政府的监督则是空白的。事实上,建设主体理应受到充分监督,《中国公共图书馆法》有必要对其做出明确规定。一方面,因为建设主体的职能较多,没有相应的监督不仅难以保证其职能的落实,也无法约束其职能的行使;另一方面,《中国公共图书馆法》惩处建设主体,能够对建设主体起到震慑作用,而监督建设主体与之类似,能够发挥一定的警示作用。

因此,《中国公共图书馆法》可以借鉴《英国公共图书馆法》,规定建设主体内部施行层层监督。除此之外还应当规定所有者主体监督建设主体。总之,《中国公共图书馆法》不仅要明确规定监督建设主体,还要在法律条文中加大监督力度,提高监督的广度与深度。

参考文献:

[1] 李国新.《中华人民共和国公共图书馆法》的历史贡献[J]. 中国图书馆学报, 2017, 43(6):4-15.
[2]《中华人民共和国公共图书馆法》为我国公共图书馆事业发展提供根本保障[J]. 国家图书馆学刊, 2018,27(2):3-7,13.
[3] 蒋永福, 孙红娟.《中华人民共和国公共图书馆法》基本信息解读——基于"明确性信息"和"期待性信息"的解读[J]. 图书馆建设, 2018(1):44-47.
[4] 张凤鸣. "县级图书馆总分馆制"的法律化[J]. 图书馆, 2018(5):6-10.
[5] 袁红军. 图书馆荐购服务中读者权利性规范探析[J]. 图书馆建设, 2018(6):53-58.
[6] 任宋浩, 金武刚. 呈缴本制度完善之路——《公共图书馆法》"交存"制度研究[J]. 图书馆, 2018(5):11-16.
[7] Time for a new Public Libraries and Museums Act[EB/OL]. [2018-08-01]. http://www.voicesforthelibrary.org.uk/category/50th-anniversary-1964-public-libraries-and-museums-act/.
[8] Public Libraries and Museums Act 1964[EB/OL]. [2018-08-01]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/pdfs/ukpga_19640075_en.pdf.
[9] Independent Library Report for England [EB/OL]. [2018-08-01]. https://www.gov.uk/government/publications/independent-library-report-for-england.
[10] 曹磊. 英国公共图书馆法律规范体系[J]. 中国图书馆学报, 2011, 37(2):90-96.
[11] 官凤婷. 英国图书馆法发展历程与现状[J]. 图书馆学研究, 2009(2):93-98.
[12] 盛小平, 张旭. 美国图书馆法律制度体系及其作用分析[J]. 图书情报工作, 2014,58(10):42-48.
[13] 蒋永福. 公共图书馆治理中的政府责任[J]. 图书馆论坛, 2009, 29(6):79-82.
[14] 蒋永福. 现代公共图书馆制度研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2010.
[15] 李敏, 罗皓. 我国图书馆治理研究的发展回顾及展望[J]. 图书馆建设, 2015(2):29-34.
[16] 黄颖, 徐引篪. 图书馆治理:概念及其含义[J]. 中国图书馆学报, 2004, 30(1):24-26.
[17] 王明慧. 我国公共图书馆治理结构优化的三大目标[J]. 国家图书馆学刊, 2010(4):15-20.
[18] 李国新. 公共图书馆法人治理:结构・现状・问题・前瞻[J]. 图书与情报, 2014(2):1-6.
[19] 张汝昊,魏凌煦,江向东. 大英图书馆法人治理对我国图书馆的启示[J]. 图书馆,2017(8):75-82.
[20] 常大伟,付立宏. 我国公共图书馆法人治理结构建设的内在逻辑、现实困境与实施策略[J]. 国家图书馆学刊,2018,27(3):3-12.
[21] 杨娟, 刘澍. 论公共图书馆治理模式的立法预设——基于内源发展的远眺[J]. 图书馆论坛, 2017(6):82-90.
[22] 吴慰慈, 董焱. 图书馆学概论[M]. 修订2版. 北京:国家图书馆出版社, 2008.
[23] 柯平.《中华人民共和国公共图书馆法》全面保障我国公共图书馆体系化建设[J]. 图书馆建设, 2018(1):19-23.
[24] 官凤婷. 英国公共图书馆法发展历程与现状[J]. 图书馆学研究, 2009(2):93-98.
[25] 胡峻. 论图书馆法的立法目的[J]. 图书馆论坛, 2007, 27(2):49-51.
[26] 中华人民共和国公共图书馆法[EB/OL]. [2018-08-01]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031427.htm.
[27] 张世颖. 基于中外比较的我国公共图书馆治理策略研究[D]. 哈尔滨:黑龙江大学, 2011.
[28] 苏妍. 我国公共图书馆法人治理结构建设研究[D]. 西安:长安大学, 2017.
[29] 曲蕴, 马春. 国外公共图书馆法人治理政策研究及运行实践[J]. 图书馆杂志, 2016, 35(11):9-13.
[30] 许蕴茹. 谈我国公共图书馆法人治理结构的建立和完善——基于中美公共图书馆治理结构的比较分析[J]. 图书馆, 2015(1):59-63.

A Comparative Study of Chinese and British Public Library Laws
——Based on the Theory of Library Governance

Zhu Zhipeng
School of Economics and Management, South China Normal University, Guangzhou 510006

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper compares the similarities and differences between Chinese and British public library laws from the perspective of public library governance, reveals the differences between these public library laws, and thus obtains beneficial enlightenment on Chinese Public Library Law. [**Method/process**] Firstly, this paper expounds the basic situation, legislative purpose and governance objectives of library laws in China and Britain respectively. Secondly, using the theory of public library governance, this paper analyzes the contents of library laws in China and

Britain, and summarizes their bibrarygovernance units, governance subjects and governance evaluation. Finally, this paper compares the similarities and differences of the legal management elements of libraries in China and Britain, and makes a summary and reflection on this basis. [**Result/conclusion**] Chinese Public Library Law should flexibly apply the theory of library governance flexibly; expand the management unit properly; distinguish between the construction subject and the management subject strictly; further promote the corporate governance; and fully supervise the construction subject.

Keywords: Chinese Public Library Law　British Public Library Act　public library governance　comparison between Chinese and British library laws

国家图书馆建馆 110 周年国际学术研讨会征文通知

2019 年是中华人民共和国成立 70 周年,也是国家图书馆建馆 110 周年。为了进一步推动国内外学术交流与合作,深入探讨新时代图书馆事业发展前景,国家图书馆拟于 2019 年 9 月 9 – 10 日举办建馆 110 周年国际学术研讨会。会议将以“图书馆:与时代同行”为主题,围绕有关热点问题、研究成果、先进理念、前沿技术等进行深入、广泛的学术交流,并特邀国内外知名专家、学者作主旨报告和专题报告。

为保证会议学术质量,现面向全国广大图书馆理论和实践工作者,以及社会各界人士公开征稿。现将有关事项通知如下:

一、征文主题

1. 记忆・传承:开放共享的图书馆文献资源建设
2. 转型・超越:用户导向的图书馆信息与知识服务
3. 变革・创新:技术驱动的图书馆转型发展
4. 互鉴・融合:多向互惠的图书馆交流合作
5. 开放・共赢:多元参与的全民阅读

二、征文要求

1. 论文应为作者本人不曾在国内外公开发行的刊物或会议上发表或宣读的原创文章,不涉密,无抄袭,无一稿多投情形。

2. 文章研究论题明确具体,结构层次清晰,论点鲜明、论据充分、文理通顺,逻辑性强,参考资料丰富。

3. 论文字数不少于 6000 字,并请注明投稿所属征文主题。

4. 论文按如下顺序排列:论文标题、作者单位和姓名、作者通信地址和邮编、摘要、关键词、正文(以数字编节,如 1.,1.1,1.1.1……)和参考文献。

5. 论文标题、作者单位和姓名、摘要、关键词须提供中、英文两种格式。

6. 引文须注明出处,参考文献应符合出版规范。

7. 论文一律采用 Word 格式,以电子文本提交至会议投稿邮箱:liuyinghe@nlc.cn(联系人:刘英赫;电话:010 – 88544664)。

8. 论文提交截止时间:2019 年 5 月 20 日。

三、论文评审及出版

1. 所有来稿将由会议组委会组织业内权威专家评阅,优秀论文将结集正式出版。

2. 优秀论文作者免交会议注册费。

国家图书馆
2019 年 1 月 25 日